

ORIENTATION FONDAMENTALE N°1

PRIVILEGIER LA PREVENTION ET LES INTERVENTIONS A LA SOURCE POUR PLUS D'EFFICACITE

ENJEUX ET PRINCIPES POUR L'ACTION

Une politique ambitieuse de reconquête et de préservation des milieux aquatiques, dans une logique de développement durable, telle que voulue par la directive cadre sur l'eau, nécessite la recherche de stratégies efficaces. Les actions curatives, qui ont largement prévalu lors des dernières décennies, ont montré leurs limites. A l'inverse, l'action à la source, privilégiant la prévention, est encore sous-utilisée alors qu'elle pourrait, dans de nombreux cas, être une solution moins coûteuse et plus efficace sur le long terme, donc entrant davantage dans une logique de développement durable. Dans certains cas cette logique de la prévention est d'ailleurs la seule solution envisageable (lutte contre les pollutions diffuses par exemple). Dans d'autres domaines (pollution accidentelle par exemple) il convient de trouver la meilleure combinaison de préventif et de curatif.

Deux notions sont à distinguer au titre de la prudence : le principe de précaution, applicable en situation d'incertitude et qui peut faire l'objet de débats quant aux modalités de mise en œuvre, et le principe de prévention sensu-stricto qui procède de règles issues de retours d'expérience, donc du connu, qui, lui, peut être mis en œuvre immédiatement. La frontière qui les sépare évolue en fonction des connaissances.

La maîtrise de la pollution, la gestion rationnelle de la ressource en eau, mettant en avant l'importance de la gestion par la demande sans exclure d'autres solutions, ou la préservation du bon fonctionnement des milieux offrent un large champ potentiel d'application de ce principe de prévention. Les raisons de la timidité de son application sont connues : difficultés à anticiper sur les problèmes à venir, recherche de solutions encore trop sectorielles, alors que les difficultés principales dans le domaine de l'eau sont provoquées par des interactions complexes (évolution des modes de production, produits utilisés par les professionnels, mais aussi pratiques des consommateurs, modes d'occupation de l'espace, etc.).

Pour mieux anticiper les problèmes à venir, la collectivité doit mettre au point des scénarii d'évolution, évaluer les effets potentiels des évolutions prévisibles, ce qui suppose de travailler à la source les questions à traiter souvent par approches multi disciplinaires. Elle doit évaluer l'efficacité des stratégies d'action conventionnelles, identifier les domaines prioritaires où le préventif est plus efficace que le curatif, en précisant les leviers sur lesquels elle peut agir pour infléchir telle ou telle évolution considérée comme à risque vis-à-vis de la protection des milieux et de la gestion de la ressource.

S'inscrivant dans la dynamique du Grenelle de l'environnement qui privilégie les modes d'intervention à la source (interdiction des phosphates dans tous les produits lessiviels, objectif de développement de l'agriculture biologique, certification environnementale des exploitations agricoles, ...), les filières économiques doivent privilégier la prévention, telles les technologies propres en industrie, les pratiques respectueuses de l'environnement en agriculture, etc.

D'une façon plus générale, l'attention est attirée sur l'intérêt de sortir du champ de l'eau pour ne pas se priver de leviers efficaces qui peuvent exister par une politique d'aménagement du territoire adaptée ou au travers d'autres politiques sectorielles. De ce point de vue, l'adaptation de l'urbanisme à la protection des milieux aquatiques, aux ressources en eau et aux capacités des milieux récepteurs est une nécessité.

La collectivité doit aussi favoriser la mise en œuvre de nouvelles dispositions prenant en compte les retombées sociales et économiques aux différentes échelles de temps et d'espace. Tout cela facilitera l'organisation de la viabilité économique et sociale d'activités compatibles avec la préservation des milieux, en veillant au respect de l'atteinte du bon état et de la non dégradation.

Sur le plan des moyens, **il est désormais nécessaire que la recherche appliquée, les programmes d'action de diverses natures et les outils d'incitation économique reprennent largement à leur compte ce principe de prévention.** En effet, si beaucoup d'idées dont la pertinence est vérifiée circulent déjà, elles ne font à ce jour l'objet que d'une mise en œuvre isolée. Il reste à les ancrer largement dans la réalité et le quotidien, sur la base d'une politique d'incitation, de suivi, d'évaluation et de développement des connaissances dans les divers domaines de la prévention.

Enfin, il convient de considérer que tous les citoyens, les acteurs économiques, élus, responsables associatifs, sont concernés par la mise en œuvre durable d'une politique de prévention. Une politique de sensibilisation renforcée et renouvelée (s'appuyant par exemple sur les signes de reconnaissance pour mieux informer les consommateurs) doit être engagée.

Il importe aussi que l'ensemble des informations, ressources documentaires et connaissances relatives à la prévention soit systématiquement mis à disposition de tous, par l'intermédiaire d'un portail d'accès unique au niveau du bassin.

En conclusion, **la réussite de la politique de l'eau se mesurera à la place prépondérante qu'aura pu prendre le principe de prévention,** en réduisant le seul recours à une logique non durable de correction des impacts négatifs des activités, en reprenant la logique du précédent SDAGE ("Mieux gérer avant d'investir") et en mettant en avant les économies qu'une telle politique peut générer sur le long terme.

LES DISPOSITIONS – Organisation générale

PRIVILEGIER LA PREVENTION ET LES INTERVENTIONS A LA SOURCE POUR PLUS D'EFFICACITE

Afficher la prévention comme un objectif fondamental	Mieux anticiper	Rendre opérationnels les outils de la prévention
1-01 Impliquer tous les acteurs concernés dans la mise en œuvre des principes qui sous-tendent un politique de prévention	1-02 Mener un projet "scénarios prospectifs pour le bassin Rhône Méditerranée"	1-03 Orienter fortement les financements publics vers la prévention
		1-04 Inscrire le principe de prévention de façon systématique dans la conception des projets et les outils de planification locale
		1-05 Impliquer les acteurs de l'eau dans le développement de filières économiques privilégiant le principe de prévention
		1-06 Systématiser la prise en compte de la prévention dans les études d'évaluation des politiques publiques
		1-07 Prendre en compte les objectifs du SDAGE dans les programmes des organismes de recherche

OBJECTIFS VISES – RESULTATS ATTENDUS

- Disposer, d'ici 2010, de scénarios prospectifs d'évolution du bassin Rhône Méditerranée à moyen terme, intégrant notamment les évolutions potentielles dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques engendrées par les dérèglements climatiques.
- Accroître significativement d'ici 2015 la part des actions menées au titre de la prévention dans le domaine de l'eau.
- Avoir concrétisé d'ici 2015 quelques partenariats exemplaires, associés à des actions concrètes ayant fait jouer la synergie entre l'eau et d'autres secteurs économiques.

LES DISPOSITIONS – Libellé détaillé

1. Afficher la prévention comme un objectif fondamental

[Disposition 1-01] Impliquer tous les acteurs concernés dans la mise en œuvre des principes qui sous-tendent une politique de prévention

S'appuyant sur une valorisation des acquis des actions menées en matière de prévention, tous les acteurs de la politique de l'eau sont invités à afficher très clairement et à intégrer dans leurs politiques respectives les principes essentiels qui permettront de garantir la montée en puissance rapide d'une politique de prévention :

- analyse systématique pouvant conduire à la remise en cause éventuelle des actions curatives ;
- recherche systématique, dans tous les domaines, de stratégies d'action à la source, en vérifiant leur pertinence aux plans social, économique et environnemental ;
- recherche, dans ce cadre, de partenariats entre les acteurs de l'eau et les acteurs hors eau, en faisant jouer au maximum les synergies possibles au service d'une politique de prévention.

Les dispositions qui suivent donnent des pistes opérationnelles pour la mise en œuvre de ces principes.

2. Mieux anticiper

[Disposition 1-02] Mener un projet "scénarii prospectifs pour le bassin Rhône-Méditerranée"

Dans l'optique de développer une vision anticipatrice et de préparer la révision du SDAGE, le comité de bassin veille à disposer et valoriser des éléments de prospective disponibles en s'appuyant sur les diverses études existantes ; il travaille en partenariat avec les divers acteurs dans ce domaine pour capitaliser les données permettant de construire des scénarios. Ces éléments, éventuellement enrichis par des études complémentaires, doivent porter sur des sujets à enjeux pour le bassin : changements climatiques, évolution des usages (agriculture, industrie, démographie, urbanisation, politique énergétique, loisirs et tourisme, transports dont le transport fluvial comme alternative possible, pêche professionnelle...), réglementation environnementale, risques naturels et technologiques, coût du foncier, richesse économique.

Dans ce cadre, il importe aussi que les programmes de recherche menés au niveau du bassin se préoccupent des problématiques liées à la prévention et à la prospective.

Par essence, cette analyse prospective est considérée comme un atout majeur pour le respect du principe de non dégradation et de prévention. Elle est également indispensable pour préparer le contenu (orientations et objectifs) des plans de gestion futurs (2016-2021, 2022-2027).

Le Comité de bassin exploite les résultats des prospectives construites pour dégager les marges de manœuvre possibles et proposer des ajustements des orientations et objectifs des plans de gestion futurs, en associant les acteurs susceptibles d'être mobilisés pour une meilleure gestion de la ressource en eau.

3. Rendre opérationnels les outils de la prévention

[Disposition 1-03] Orienter fortement les financements publics dans le domaine de l'eau vers les politiques de prévention

En référence aux instruments économiques prévus par la directive cadre sur l'eau, en complément des mesures de base, les institutions (Etat, Agence de l'Eau, collectivités) sont incitées à privilégier les aides financières aux actions préventives.

Les organismes financeurs sont par ailleurs incités à privilégier l'attribution des aides publiques en mettant en place des règles globales d'éco-conditionnalité. Le SDAGE préconise à ce titre que chaque institution définisse progressivement un ensemble de règles permettant que les maîtres d'ouvrage mettent en œuvre une politique volontariste de gestion économe de la ressource, de préservation du fonctionnement des milieux, de préservation contre les pollutions diffuses, et répondant aux objectifs environnementaux de la directive.

[Disposition 1-04] Inscrire le principe de prévention de façon systématique dans la conception des projets et les outils de planification locale

Lors des différentes phases d'élaboration des SAGE et contrats de milieu les conditions selon lesquelles a été traité le principe de prévention doivent être explicitées dans les divers domaines concernés : économie d'eau et gestion rationnelle de la ressource, développement des technologies propres en industrie, réduction des intrants en agriculture, lutte contre les pollutions diffuses dans les bassins d'alimentation de captage, préservation des champs d'expansion de crue, préservation du fonctionnement naturel des milieux et des zones humides...

D'une façon plus générale, les services de de l'Etat doivent inciter les divers porteurs de projets à la prise en compte du principe de prévention dans la conception de leurs projets, par l'étude et la description de différentes variantes, en retenant en priorité celles qui permettent le mieux l'application du principe de prévention.

Dans ce cadre, l'application du principe de prévention doit notamment conduire à préserver les capacités fonctionnelles des milieux.

Les mesures compensatoires éventuelles porteront notamment sur la restauration des capacités fonctionnelles et de la biodiversité des milieux aquatiques et des zones humides.

[Disposition 1-05] Impliquer les acteurs institutionnels du domaine de l'eau dans le développement de filières économiques privilégiant le principe de prévention

Les acteurs institutionnels du domaine de l'eau doivent se rapprocher des filières économiques pour aider et inciter à faire émerger sur le marché des produits de consommation répondant au principe de prévention, en veillant à recueillir l'adhésion simultanée des producteurs et des consommateurs. Un soutien particulier pourra ainsi être apporté aux modes de production moins consommateurs d'eau ou moins polluants. Le SDAGE préconise à ce titre aux acteurs du bassin de relayer les actions menées au niveau national sur ce sujet (par exemple par l'OSEO-ANVAR) et souligne l'intérêt d'initier certaines actions plus régionales ou locales en veillant à :

- prendre en compte les attentes des consommateurs en termes de coûts et de performance des produits ;
- développer la concertation avec les professionnels ; prendre en compte les nécessaires délais d'adaptation des moyens de production et des circuits de marchés, un calendrier précis devant être défini au moins pour les court et moyen termes ;
- développer des signes de qualité "eau et environnement".

Disposition 1-06 : systématiser la prise en compte de la dimension préventive dans les études d'évaluation des politiques publiques

Le SDAGE préconise que les études d'évaluation des politiques publiques menées dans le cadre du décret du 22 janvier 1990 intègrent la question de la prévention. En particulier, le SDAGE préconise que les études d'évaluation des politiques locales de l'eau et du programme de l'Agence de l'Eau analysent les modalités d'application opérationnelle du principe de prévention.

Disposition 1-07 : Prendre en compte les objectifs du SDAGE dans les programmes des organismes de recherche

Afin d'améliorer la réponse et l'accompagnement scientifique à la mise en œuvre de la directive cadre sur l'eau et des autres directives concernant l'eau (directive Stratégie Marine, directive nitrates, directive eaux conchylicoles par exemples), le SDAGE préconise que les organismes de recherche fondamentales ou appliquées (tels l'INRA, Ifremer, le Cemagref, le BRGM, le CNRS, les Universités, etc.) :

- intègrent d'une manière générale dans leurs travaux les réflexions nécessaires à l'amélioration des connaissances et du savoir permettant une bonne application de ces directives ;
- mettent en œuvre en particulier des programmes de recherche et développement axés sur des politiques de prévention, par exemple pour soutenir des systèmes de productions économiquement performants, ou bien des politiques d'urbanisme et de développement économique, et répondant aux enjeux de gestion équilibrée de la ressource en eau.